규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 일부개정법률안 심사보고서

2025. 11. .

산업통상자원중소벤처기업위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자: 2025년 3월 13일, 이인선의원 등 12인

나. 회 부 일 자: 2025년 3월 14일

다. 상정 및 의결일자:

제429회 국회(정기회)

제1차 산업통상자원중소벤처기업위원회(2025.9.8.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위회부

제3차 중소벤처기업소위원회(2025.11.18.) 상정, 축조심사, 의결(대안반영폐기)

제8차 산업통상자원중소벤처기업위원회(2025.11.21.) 상정, 소위심사보고, 찬반토론, 의결(대안반영폐기)

2. 제안설명의 요지

(이인선의원)

현행법은 지역특화발전특구 관할 지방자치단체가 특화사업을 위하여 필요하면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 건폐율 또는 용적률의 최대한도를 대통령령으로 정하는 범위에서 조례로 달리 정할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 시행령은 특화사업과 직접적으로 관련된 건축물에 대하여 그 용도지역에서 적용되는 건폐율 또는 용적률의 100분의 150을 초과하지 않는 범위에서 조례로 달리 정할 수 있도록 하면서, 도시·군관리계획의 결정으로 용도지역이 변경되는 경우에는 특례를 적용하지 않도록 하고 있음.

법률에서 대통령령으로 위임한 사항은 건폐율과 용적률의 최대한도 등에 관한 사항이며, 특례 적용의 예외는 별도로 정하지 않았음에도, 시행령에서 특례 적용의 예외사유를 규정한 것은 위임범위를 벗어난 것으로 보이며 상위 법률의 취지에 부합하지 않다는 지적이 있음.

이에 특화사업에 대한 건폐율 또는 용적률 특례 적용 예외 사유를 법률에 직접 명시함으로써 특례에 관한 예측가능성을 높이려는 것임(안 제44조제6항 신설).

3. 전문위원 검토보고의 요지

(전문위원 성소미)

개정안은 대통령령으로 규정하고 있는 특화사업에 대한 건폐율 및 용적률의 최대한도에 관한 특례 적용의 예외 사유를 법률에 직접 규정하려는 것임(안 제44조제6항 신설).

현행법 제44조[1]는 특화특구관할지방자치단체가 특화사업을 위하여 필요하면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조[2] 및 제78조[3]

---

1) 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」
제44조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례) ③ 특화특구관할지방자치단체는 특화사업을 위하여 필요하면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 건폐율의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있다.
④ 특화특구관할지방자치단체는 특화사업을 위하여 필요하면 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제78조에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있다.
⑤ 제3항과 제4항에 규정된 특례적용의 필요성과 세부내용 및 대통령령으로 정하는 사항은 특화특구계획에 포함되어야 하며, 이 경우 특화특구계획은 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조에 따른 해당 시·군·구도시계획위원회의 심의를 거쳐 작성되어야 한다.

2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제77조(용도지역의 건폐율) ① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서 건폐율의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 다음 각 호의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.
1. 도시지역
가. 주거지역: 70퍼센트 이하
나. 상업지역: 90퍼센트 이하
다. 공업지역: 70퍼센트 이하
라. 녹지지역: 20퍼센트 이하
2. 관리지역
가. 보전관리지역: 20퍼센트 이하
나. 생산관리지역: 20퍼센트 이하
다. 계획관리지역: 40퍼센트 이하
3. 농림지역: 20퍼센트 이하
4. 자연환경보전지역: 20퍼센트 이하

3) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제78조(용도지역에서의 용적률) ① 제36조에 따라 지정된 용도지역에서 용적률의 최대한도는 관할 구역의 면적과 인구 규모, 용도지역의 특성 등을 고려하여 다음 각 호의 범위에서 대통령령으로 정하는 기준에 따라 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 조례로 정한다.
1. 도시지역
가. 주거지역: 500퍼센트 이하
나. 상업지역: 1천500퍼센트 이하
다. 공업지역: 400퍼센트 이하
라. 녹지지역: 100퍼센트 이하
2. 관리지역

에 규정되어 있는 건폐율 및 용적률의 최대한도에도 불구하고 대통령령으로 정하는 범위에서 건폐율 및 용적률의 최대한도를 조례로 달리 정할 수 있도록 규정하고 있음.

한편, 현행법 시행령 제29조[4]에서는 특화사업과 직접적으로 관련되어 있는 건축물에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 그 용도지역에 적용되는 건폐율 또는 용적률의 150퍼센트를 초과하지 않는 범위를 특화특구관할지방자치단체가 조례로 달리 정할 수 있는 최대한도로 규정하면서, 현행법 제64조제1항제1호에 따라 해당 특화특구가 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조[5]에 따른 도

가. 보전관리지역: 80퍼센트 이하
나. 생산관리지역: 80퍼센트 이하
다. 계획관리지역: 100퍼센트 이하
3. 농림지역: 80퍼센트 이하
4. 자연환경보전지역: 80퍼센트 이하

4) 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법 시행령」
제29조(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 관한 특례) 법 제44조제3항 및 제4항에서 "대통령령으로 정하는 범위"란 특화사업과 직접적으로 관련되어 있는 건축물에 대하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제77조 또는 제78조에 따라 그 용도지역에서 적용되는 건폐율 또는 용적률의 150퍼센트를 초과하지 않는 범위를 말한다. 다만, 법 제64조제1항제1호에 따른 도시·군관리계획의 결정(법 제63조제1호 및 제4호에 해당하는 계획에 관한 결정으로서 용도지역이 변경되는 경우로 한정한다)이 있는 것으로 보는 경우는 제외한다.

「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」
제64조(도시·군관리계획결정 등의 의제) ① 특화특구의 전부 또는 일부를 구역·지역 또는 단지로 구획하여 개발하거나 토지를 이용하는 내용의 특화특구토지이용계획이 포함된 특화특구계획의 승인을 받으면 그 특화특구토지이용계획에 따라 구획된 구역·지역 또는 단지에 대하여 그 특화특구계획의 내용에 따라 각각 다음 각 호의 결정 또는 지정이 된 것으로 본다.
1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제30조에 따른 도시·군관리계획의 결정(제63조제1호·제2호 및 제4호에 해당하는 계획에 관한 결정만 해당한다)
제63조(특화특구토지이용계획의 내용) 특화특구토지이용계획은 다음 각 호의 사항을 포함한다.
1. 용도지역·용도지구의 지정 또는 변경에 관한 계획
4. 지구단위계획구역의 지정 또는 변경에 관한 계획과 지구단위계획

5) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
제30조(도시·군관리계획의 결정) ① 시·도지사는 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 행정기관의 장과 미리 협의하여야 하며, 국토교통부장관(제40조에 따른 수산자원보호구역의 경우 해양수산부장관을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 도시·군관리계획을 결정하려면 관계 중앙행정기관의 장과 미리 협의하여야 한다. 이 경우 협의 요청을 받은 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청을 받은 날부터 30일 이내에 의견을 제시하여야 한다.
⑦ 시장 또는 군수가 도시·군관리계획을 결정하는 경우에는 제1항부터 제6항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "시·도지사"는 "시장 또는 군수"로, "시·도도시계획위원회"는 "제113조제2항

시·군관리계획의 결정이 있는 것으로 의제되는 경우에 건폐율과 용적률의 최대한도에 관한 특례 적용을 제외하도록 규정하고 있음.

현행법에서 대통령령에 위임하고 있는 사항은 조례로 달리 정할 수 있는 건폐율 및 용적율 최대한도의 범위이고, 이러한 특례가 적용되지 아니하는 사유에 관해서는 위임하지 않고 있으므로, 현행 시행령의 규정은 법률의 위임범위를 벗어난 것으로 볼 수 있음.

대법원은 시행령은 모법인 법률에 따라 위임받은 사항이나 법률이 규정한 범위 내에서 법률을 현실적으로 집행하는 데 필요한 세부적인 사항만을 규정할 수 있을 뿐 법률의 위임이 없으면 법률이 규정한 개인의 권리・의무에 관한 내용을 변경・보충하거나 법률에 규정되지 않은 새로운 내용을 규정할 수 없다고 판시함[6].

따라서 위임범위를 벗어나 시행령으로 규정하고 있는 사항을 법률에 직접 규정하려는 개정안은 바람직한 입법으로 생각되며, 별다른 문제점이 없는 것으로 보임.

중소벤처기업부는 현행 시행령 제29조에 규정된 특화사업 관련 건폐율·용적률 특례의 예외는 지역특화특구 지정시 ①용도지역 변경 특례(법 제64조제1항제1호에 따른 도시·군관리계획 결정 의제처리)와 ②건폐율·용적률 한도 확대 특례(법 제44조 제3항·제4항)가 동시 적용될 경우, 부동산 투기 조장, 무분별한 개발, 특정 민간사업자에 대한 특혜

에 따른 시・군・구도시계획위원회"로, "「건축법」 제4조에 따라 시・도에 두는 건축위원회"는 "「건축법」 제4조에 따라 시 또는 군에 두는 건축위원회"로, "특별시장・광역시장・특별자치시장・특별자치도지사"는 "시장 또는 군수"로 본다.

6) 대법원 2020. 9. 3. 선고 2016두32992 전원합의체 판결

등이 발생할 우려가 있다는 점에서 필요한 규정이며, 법률 미위임 사항을 시행령에 규정함은 위임범위를 벗어난 행정입법이라는 점에서 법률로 상향입법함이 타당하다는 의견을 제시함.

국토교통부는 중소벤처기업부와 같은 이유로 개정안에 동의하는 입장임.

4. 대체토론의 요지

없 음

5. 위원회(소위원회) 심사내용

(소위원장 김원이)

본회의에 부의하지 아니하는 대신 대안으로 통합하여 위원회안을 제안하기로 하였음.

6. 찬반토론의 요지

없음.

7. 심사결과

개정안의 취지를 위원회 대안에 반영하고 개정안은 본회의에 부의하지 아니하기로 함(대안반영폐기)